BENN STEIL

La BATALLA de BRETTON WOODS



John Maynard Keynes, Harry Dexter White y cómo se fraguó un nuevo orden mundial

---

Uno de los grandes libros del año. ***Financial Times***
La referencia absoluta en este campo. ***The New York Times***
Un libro excelente. ***The Wall Street Journal***

DEUSTO

La batalla de Bretton Woods

John Maynard Keynes, Harry Dexter White y cómo se fraguó un nuevo orden mundial

BENN STEIL

Traducido por Iván Barbeitos



EDICIONES DEUSTO

Título original: *The Battle of Bretton Woods*
Publicado por Princeton University Press, New Jersey, 2013

Deusto es un sello editorial de Centro Libros PAPF, S. L. U.
Grupo Planeta
Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

Diseño de cubierta: microbiogentleman.com
Imagen de cubierta: © AP Photo - Gtress Online

ISBN: 978-84-234-2071-1
Depósito legal: B. 5.892-2016
Primera edición: abril de 2016
Preimpresión: Medium
Impreso por Artes Gráficas Huertas, S. A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

Sumario

Capítulo 1

Introducción

En las postrimerías de 2008, con el mundo inmerso en la peor crisis financiera desde la Gran Depresión, el presidente francés Nicolas Sarkozy y el primer ministro británico Gordon Brown solicitaron un replanteamiento en profundidad del sistema financiero mundial; y a principios de 2009 se sumó a esta iniciativa Zhou Xiaochuan, gobernador del Banco Popular de China, que señaló con dedo acusador la inestabilidad provocada por la ausencia de una auténtica divisa internacional. Cada uno de ellos evocó la memoria de Bretton Woods, la remota localidad de New Hampshire (Estados Unidos), donde en julio de 1944 se reunieron representantes de cuarenta y cuatro países, en plena segunda Gran Guerra del siglo xx, para llevar a cabo lo que nunca antes se había intentado hacer: diseñar un sistema monetario global que pudiese ser gestionado por un organismo internacional.

El clásico patrón oro de finales del siglo xix, base fundamental de la primera gran globalización, se había hundido durante la anterior Guerra Mundial, y los esfuerzos para revivirlo durante la década de 1920 tuvieron escaso éxito. Las economías y el comercio se derrumbaron, y las tensiones entre fronteras se dispararon. Los internacionalistas del Departamento del Tesoro y del Departamento de Estado de Estados Unidos vieron en ello

un claro caso de causa y efecto, y en los años treinta tomaron la determinación de crear, en palabras del secretario del Tesoro Harry Dexter White, un «Nuevo Acuerdo [en inglés, *New Deal*] para un nuevo mundo».

White, trabajando en paralelo y en colaboración (no exenta de fricciones) con su homólogo británico, el revolucionario economista John Maynard Keynes, se propuso crear las bases económicas que posibilitasen una paz global duradera tras la guerra; unas bases que concediesen a los gobiernos un mayor poder sobre los mercados, pero menos prerrogativas para manipularlos y lograr beneficios comerciales. En el futuro, el comercio estaría al servicio de la cooperación política a través de la eliminación de escasez de oro y dólares estadounidenses. Los especuladores que acumulasen reservas y se aprovechasen del miedo a tal escasez verían frenada su actuación por restricciones impuestas a los frenéticos flujos transnacionales de capital. Los tipos de interés de cada nación serían fijados por expertos del gobierno versados en la poderosa nueva disciplina macroeconómica que Keynes había contribuido en gran medida a instaurar. Un Fondo Monetario Internacional (FMI) garantizaría que los tipos de cambio no fuesen manipulados para lograr ventajas competitivas. Y, no menos importante, los dictadores en potencia nunca más podrían servirse de la «agresión económica» para arruinar a sus vecinos y avivar las llamas de la guerra.

La robusta recuperación económica de los años cincuenta y sesenta sirvió para hacer de Bretton Woods un sinónimo de reforma económica internacional cooperativa y visionaria. Tal vez por ello no sorprende que siete décadas después, en un momento de gran estrés financiero y económico, existan iniciativas para recuperar y modernizar el sistema monetario global propuesto en Bretton Woods, así como el debate —liderado por Keynes y White— que lo definió; iniciativas promovidas por figuras como el gurú de los fondos de alto riesgo (*hedge funds*) George Soros, el ganador del Nobel de Economía Joseph Stiglitz y el renombrado analista político Fred Bergsten.

Pero ¿puede realmente la historia de Bretton Woods señalar el camino que hay que seguir?

Desde luego, el marco monetario que surgió de Bretton Woods no estaba exento de graves errores, que a la postre contribuyeron de forma decisiva a su propio colapso en 1971. De hecho, la vida del sistema Bretton Woods fue considerablemente menor, y su desarrollo más problemático de lo que habitualmente se reconoce. Fue preciso esperar hasta 1961, quince años después de la creación del FMI, para que los primeros nueve países europeos adoptasen formalmente las estipulaciones requeridas, entre ellas que sus divisas fuesen convertibles a dólares, y para entonces ya era patente la existencia de fuertes tensiones en el sistema. Cualquier sistema futuro que pretenda ir en la misma dirección chocará de frente contra el mismo difícil equilibrio entre las normas multinacionales y la discrecionalidad nacional que creaba problemas a los negociadores británicos y estadounidenses en los años cuarenta. Desde 1971, los estadistas económicos a nivel global han solicitado en repetidas ocasiones la creación de «un nuevo Bretton Woods»: el Comité de los Veinte en 1973-1974, el Grupo de los Veinticuatro en 1986, y los miembros europeos del G7 en 2009, entre otros. Todos ellos se han visto decepcionados.[1]

La Convención de Bretton Woods tuvo lugar en un contexto diplomático único, en el que se desarrolló el fulgurante ascenso político y económico de Estados Unidos y la caída vertiginosa del Reino Unido. Poco antes de la Gran Guerra, el porcentaje de deuda británica respecto de su producto interior bruto (PIB) era apenas de un 29 por ciento; tras la Segunda Guerra Mundial, este porcentaje se había disparado hasta el 240 por ciento. Una nación que en los años veinte había tenido bajo su control a un cuarto del territorio y de la población de la Tierra se encontraba frente a un «Dunkerque financiero»,[2] según la expresión de Keynes. La historia del pacto fáustico que el Reino Unido realizó con Estados

1. James (1996: 57).

2. La evacuación de la Fuerza Expedicionaria Británica del puerto marítimo francés de Dunkerque en 1940 marcó el fin de la desastrosa defensa de los Países Bajos por parte de los Aliados. En el Reino Unido, la palabra Dunkerque pasó a ser sinónimo de desastre.

Unidos con el fin de sobrevivir a la guerra fue un elemento crucial del drama de Bretton Woods.

Los protagonistas absolutos de dicho drama fueron unas personalidades tan opuestas como Keynes y White: el elocuente y acomodado vástago del mundo académico de Cambridge, y el atrevido y testarudo tecnócrata criado en el barrio obrero de Boston por inmigrantes judeo-lituanos.

En Bretton Woods, Keynes se convirtió en la primera celebridad internacional de la historia surgida del ámbito de la economía. Los medios de comunicación estadounidenses no se cansaban nunca del agudo e incisivo inglés, admirado y denostado por igual debido a sus audaces e innovadoras ideas sobre la intervención de los gobiernos en la economía. Keynes atacó la ortodoxia intelectual de las ciencias económicas de forma similar a la que Einstein lo había hecho con las ciencias físicas dos décadas antes. En su monumental *Teoría General*, publicada en 1936, Keynes había argumentado, haciendo gala de su endiablado ingenio sin igual y de su seguridad en sí mismo, que lo que los gobiernos consideraban una política eternamente sensata era, en realidad, una imprudencia en el momento de enfrentarse a una depresión. El punto clave, sostenía, era que la existencia misma de dinero en el corazón de la economía causaba estragos en los mecanismos de equilibrio automático que los economistas clásicos creían que funcionaban siempre. Keynes aplicaría todo su conocimiento al diseño de una nueva arquitectura monetaria global, construida en torno a una divisa de reserva internacional, una divisa que supondría una amenaza para la supremacía del dólar estadounidense y que White estaba absolutamente decidido a evitar que viese la luz del día.

Sin embargo, a pesar de sus visionarios planes monetarios, Keynes fue a Estados Unidos con la misión de conservar todo lo que pudiese de las históricas prerrogativas imperiales del Reino Unido: todo aquello que fuese posible en el poco espacio libre permitido por un mundo de posguerra dominado por el dólar. Su inesperada conversión en un embajador financiero de último recurso —principal portavoz británico en las negociaciones sobre el Programa Préstamo y Arriendo en Bretton Woods— se

debió al continuo fracaso de los políticos del país y de las clases poderosas a la hora de avanzar en lo que a la postre resultó ser una súplica a Washington cada vez más desesperada.

Un pareado de dudosa calidad surgido en aquel periodo define con precisión la idea que los emisarios del país tenían de su precaria situación: «En Washington lord Halifax comentó a Keynes: la bolsa es yanqui sin dudar, mas el cerebro no».[3] Halifax se encontraba entre los muchos representantes del sistema político británico que fracasaron a la hora de abrir la mencionada bolsa de dinero estadounidense, por lo que el Reino Unido envió a Keynes a los frentes de Washington y de Bretton Woods con la vana esperanza de que, si efectivamente el cerebro era la clave que conducía a la solvencia, tal vez él podría tener más éxito.

Nadie comprendía la desesperada situación financiera y las necesidades del Reino Unido mejor que Keynes. Además, poseía una innata facilidad de palabra que le hubiese convertido en un excelente diplomático si hubiese estado más preocupado por convencer a sus oponentes que por arrinconarlos y humillarlos intelectualmente. «Este hombre es una amenaza para las relaciones internacionales», afirmó un observador que no era un estadounidense, sino el consejero del Gabinete de Guerra británico y futuro Premio Nobel de Economía James Meade, que consideraba que Keynes era «Dios».[4] «La búsqueda de votos favorables, la movilización de partidarios, la política desarrollada en la mesa de comidas y cenas, no eran artes en las que Keynes destacase precisamente», según comentó su colega en el Departamento del Tesoro británico Paul Bareau.[5]

Keynes se esforzó tanto mental como físicamente por adaptarse a la para él extraña situación de encontrarse con gente, en especial los habitantes de Washington, D. C., que no se dejaban persuadir por su superior dominio de la lógica y los datos, y ni siquiera podían ser apartados del camino a seguir. Los estadounidenses nunca se desviaron de sus rígidos puntos de vista geopo-

3. Gardner (1956 [1980]: xiii).
4. Howson y Moggridge (1990: 133, 135).
5. Bareau (1951).

líticos, al menos hasta después de la guerra, cuando el equipo de Truman repartió de nuevo las cartas de la baraja. Con frecuencia, Keynes agravaba los problemas jugando torpemente las malas cartas de que disponía. Un diplomático de carrera astuto y experimentado hubiese jugado como triunfo la posición de los banqueros de Nueva York, que ofrecían préstamos a cambio de la oposición británica a los planes de reforma monetaria del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y a los financieros de Roosevelt. Pero Keynes tenía un legado en el que pensar, y su posición final en el panteón de Bretton Woods influiría de forma crucial en tal legado. El precio psicológico que pagó por su persistencia fue una especie de Síndrome de Estocolmo, por el cual se persuadía a sí mismo —y, gracias a su talento retórico sin igual, también a la clase política londinense— de que el gobierno estadounidense, con todo su intolerable legalismo y su desafío a la razón, realmente tenía buenas intenciones y finalmente acabaría haciendo lo correcto en lo que al Reino Unido se refería.

En Bretton Woods, el principal obstáculo al proyecto de Keynes relativo a un orden monetario de posguerra fue Harry Dexter White, por entonces un poco conocido tecnócrata del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, que se enfurecía cuando los escépticos medios de comunicación presentes en la Convención sugerían que tal vez White no tenía muchas más ideas económicas que las que le proporcionaba la *Teoría General* del propio Keynes. Sin embargo, a pesar de no tener ningún cargo oficial de importancia, en 1944 Harry White había logrado una increíble influencia sobre la política exterior de Estados Unidos, llegando incluso a desempeñar un papel crucial en la diplomacia que tres años antes había llevado a la guerra contra Japón.

Respetado a regañadientes por sus colegas en su país y en el extranjero debido a su audaz inteligencia, atención al detalle, incesante actividad y talento político, White se esforzó poco por agradar a los demás. «No tiene la más mínima noción de cómo comportarse o cómo observar las normas de las relaciones civilizadas», se quejó Keynes en cierta ocasión.[6] Sin embargo, pese a

6. Keynes (1980) XXV, 3 de octubre de 1943, p. 356.

mostrar una fachada arrogante e intimidatoria, White también era muy nervioso e inseguro. Al depender por completo de su habilidad para lograr que su jefe (el secretario del Tesoro Henry Morgenthau, un confidente de Roosevelt de limitada inteligencia) tuviese siempre disponibles medidas políticas rápidamente aplicables, White siempre fue plenamente consciente de su precaria situación en Washington. A menudo se estresaba de manera enfermiza antes de las negociaciones con Keynes, y acababa explotando durante las mismas: «Intentaremos», llegó a espetar durante una sesión particularmente tensa, «elaborar algo que Su Alteza pueda comprender».[7]

El papel de White como arquitecto jefe de Bretton Woods, donde le ganó la partida a su homólogo británico, mucho más brillante, pero también más ingenuo, le señala como un nacionalista implacable que intentó extraer toda la ventaja posible del enorme cambio en las circunstancias geopolíticas de Estados Unidos y el Reino Unido provocado por la Segunda Guerra Mundial. White tenía una visión del orden por establecer en la posguerra completamente opuesta a los históricos intereses británicos, especialmente en lo que al imperio se refería. Sin embargo, lo que incluso sus colegas más cercanos en general ignoraban era que dicha visión implicaba una relación muy cercana con una nueva potencia europea, y que estaba dispuesto a servirse de medios extraordinarios para promoverla. Es importante tener muy presente esta enorme agenda política de White, no sólo para entender por qué los británicos lo consideraron un interlocutor tan difícil de tratar, sino también para comprender por qué la política económica exterior de Estados Unidos tras la guerra tuvo un cambio de rumbo tan acusado, cuando Truman cambió su control desde el Departamento del Tesoro al Departamento de Estado.

White sintió toda su vida una prolongada y amplia fascinación por la Unión Soviética, y en 1933, poco después de convertirse en profesor de economía en el Lawrence College de Wisconsin, decidió intentar obtener una beca para desplazarse a Rusia y

7. Keynes (1980) XXV, 9 de octubre de 1943, pp. 370-371.

poder estudiar su sistema de planes económicos. Sin embargo, se vio apartado de tal objetivo cuando en junio de 1934 recibió una invitación del asesor del Tesoro Jacob Viner para ir a Washington una temporada y ayudarle en un estudio de reforma monetaria y financiera. Fue allí donde conoció a George Silverman, Whitaker Chambers y otras personas que trabajaban para el espionaje soviético. Unos meses después, ya en 1935, White —idealista, ávido de poder y desdeñoso con las barreras burocráticas que frenaban la acción— comenzó la peligrosa doble vida que atrajo a Washington a muchos de sus contemporáneos en los años treinta y cuarenta.

Aunque los retratos oficiales de White lo pintan como un demócrata keynesiano partidario del New Deal, en su fuero interno se situaba claramente mucho más a la izquierda. White visualizaba un mundo de posguerra con un modelo socialista soviético de organización económica en claro ascenso, aunque no llegase a suplantar al modelo capitalista liberal estadounidense. Así lo establece sin lugar a error un ensayo manuscrito suyo, no publicado en su momento y recientemente descubierto durante el transcurso de la investigación para este libro. Escrito justo antes del final de la guerra, dicho ensayo contiene comentarios altamente provocativos sobre la actitud de Estados Unidos hacia la Unión Soviética que, de haberse hecho públicos, sin duda, hubiesen dado lugar a peticiones generalizadas de destitución.

«He visto el futuro», escribió el periodista radical Lincoln Steffens tras un viaje a Petrogrado (actual San Petersburgo) en 1919, «y funciona.» Para cuando se celebró la Convención de Bretton Woods, un cuarto de siglo después, White ya estaba convencido de que la economía socialista soviética había demostrado ser un éxito: «Rusia es el primer ejemplo práctico de economía socialista. ¡Y funciona!», escribió. White sostenía que gran parte de la animosidad de Estados Unidos contra la Unión Soviética no era más que hipocresía política nacida de la incapacidad ideológica para reconocer el éxito de la economía socialista.[8]

8. Archivos Blancos (sin fecha), «Political Economic Int. of Future». Ver Apéndice 1 para una fotografía de la portada y la contraportada.

Una pregunta crucial que obviamente debe tener su respuesta es si los contactos soviéticos de White tuvieron realmente algún impacto en el resultado de Bretton Woods. El amplio «Plan White» de reforma monetaria para la posguerra no llevaba traza alguna del pensamiento monetario soviético, ya que éste no existía como tal. Desde luego, White se mostró notablemente solícito con los obstruccionistas rusos durante la Convención, más que cualquiera de sus colegas negociadores estadounidenses, y mucho más que los europeos, lo que provocó la ira de algunos de estos últimos. No obstante, en última instancia esto significó más bien poco, ya que los soviéticos nunca ratificaron los acuerdos. Si White se hubiese convertido en el primer director del FMI, su visión podría haber tenido mayores consecuencias; nunca lo sabremos. Sin embargo, como veremos, la razón principal de que White *no* llegase a ser la cabeza visible de la institución —de la que ningún estadounidense ha sido nunca director— fue la incipiente revelación de sus actividades favorables a los soviéticos.

Winston Churchill comentó en una ocasión que «siempre se puede contar con que los estadounidenses acaban haciendo lo correcto, una vez que han agotado todas las demás posibilidades». El tiempo le acabó dando la razón dos años después de la muerte de Keynes y seis meses antes de la de White, bajo la forma del Plan Marshall: un acto de extraordinaria habilidad política por parte del gobierno de Estados Unidos, surgido del descubrimiento de que el Reino Unido no era realmente una potencia rival, tal y como White la había etiquetado, sino que en realidad era un aliado desesperado que debía recibir apoyo frente a la creciente amenaza soviética.

Ésta es la historia del ascenso y caída del proyecto de Harry White para la construcción de un nuevo orden mundial, y de los vestigios de tal caída con los que aún tenemos que luchar hoy en día.